

■ 유엔 아동권리위원회의 ‘사교육 관련’ 한국 정부에 대한 권고사항 관련 보도자료(2015. 8. 5)

## 유엔(UN) 아동권리위원회도, 이미 한국 정부에게 아동의 놀 권리를 침해하는 심각한 사교육 문제 해결을 권고했습니다.

- ▲ 2011년, 유엔 아동권리위원회는 놀 권리 침해의 주요 원인으로 사교육을 지목하고 이에 대한 근본 원인과 대학 진학 불평등 원인 제거를 위한 공교육 개선 노력을 권고함.
- ▲ 그러나 정부는 놀이 프로그램 확충 등에만 집중하여, UN 권고를 제대로 개선하지 않음.
- ▲ 실제로 2011년 유엔 권고 이후 아동의 학습 부담을 분석해 보니, 한국은 타국에 비해 하루 3시간 많고, 사교육 부담은 영유아 단계로 급격히 내려가는 등 오히려 더욱 심각하게 악화되는 추세임.
- ▲ 이에 사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)과 국가인권위원회는 ‘아동·청소년의 놀 권리 보장방안 모색 토론회’를 공동 개최하여, 이에 대한 대책을 모색하였음.
- ▲ UN 권고를 따르기 위해 사교육걱정은 ①학원법 개정을 통한 학원교습시간 일괄규제 및 일요일 휴무 도입, ②유아교육법, 영유아보육법 개정을 통한 영유아 특별활동을 예체능 중심 개선, ③선행교육규제법 개정을 통해 학원의 과도한 선행교육 금지를 주장.
- ▲ 참석한 토론자 모두 과도한 사교육을 억제하고, 놀 권리 확보를 위한 법률적 개선책이 시급하다는데 인식을 같이 하였음.

2011년 유엔은 한국 정부에 “사교육 부담이 학생들에게 심각하고 불균형한 스트레스에 노출시키고 그들의 신체적, 정신적 건강에 부정적인 영향을 끼치는 결과를 야기하므로”, 이에 대한 시급한 제도적 대책을 세울 것을 요구했으나, 한국 정부는 이에 실효성있는 대책을 제시하지 못한 것으로 확인되었습니다. 이 같은 사실은 사교육걱정없는세상과 국가인권위원회가 7월 22일(수), 국가인권위원회 배움터에서 유엔아동권리협약 31조에 따라 보장된 아동의 놀 권리가

과도한 사교육으로 침해당하고 있는 실태를 지적하고 그 대안을 모색하기 위한 토론회를 통해 확인되었습니다. (발제자: 강순원 한신대 교수, 노용운 사교육걱정없는세상 선임연구위원, 토론



자 길인영 교육부 공교육진흥과 사무관, 천미경 강원도교육청 학교혁신과장, 탁경국 변호사, 현소혜 성균관대 법학전문대학원 교수, 오명화 학부모, 류주영 고등학생 참여)

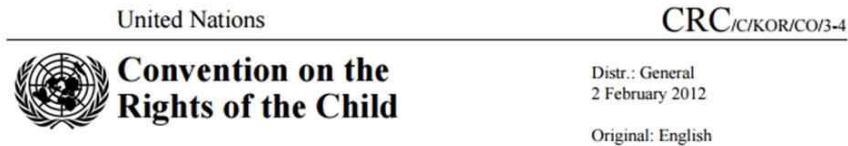
■ 유엔아동권리위원회, “한국 사교육이 여가와 문화 활동에 대한 아동권리 실현에 방해”

유엔아동권리협약(UN Convention on the Rights of the Child) 제31조에 따르면 “협약 당사국은 휴식과 여가를 즐기고, 자신의 나이에 맞는 놀이와 오락 활동에 참여하며, 문화생활과 예술 활동에 자유롭게 참여할 수 있는 아동의 권리를 인정한다”고 명시되어 있습니다. 우리나라는 1991년 11월 20일 유엔아동권리협약을 비준했습니다. 이 비준으로 아동권리협약은 국내법과 동일한 효력을 가지게 되었고, UN의 권고 사항은 협약국으로서 충실하게 이행해야 합니다.

그러나 2011년 유엔아동권리위원회는 한국의 아동 권리 상황을 조사한 결과, 우리나라 아동의 놀 권리와 관련해 “교과과정 외의 추가적인 사교육이 일반적이며 이는 무엇보다도 학생들

을 심각하고 불균형한 스트레스에 노출시키고 그들의 신체적, 정신적 건강에 부정적인 영향을 끼치는 결과를 야기한다”고 우려의 목소리를 나타냈습니다.(2011년 제3·4차 최종건해 62항, 그림 1 참조).

<그림1> UN아동권리위원회 2011년 제3·4차 최종건해 62항



Committee on the Rights of the Child  
Fifty-eighth session  
19 September-7 October 2011

**Consideration of reports submitted by States parties under  
article 44 of the Convention**

**Concluding observations: Republic of Korea**

**Education, including vocational training and guidance**

62. Despite the efforts made by the State party to lower the stress of students and the adoption of programmes to ensure that children have the opportunity to play and engage in recreational and cultural activities, the Committee is concerned at the severely competitive conditions that are still prevalent in the State party's education system. The Committee is also concerned at the widespread enrolment of children in additional private tutoring taking place outside the curriculum resulting in, inter alia: children being subject to serious and disproportionate stress and the negative impact on their physical and mental health. Furthermore, the Committee notes with concern the exacerbation of pre-existing socio-economic asymmetries arising from the financial cost of such private tutoring and its hindrance to the adequate fulfilment of the rights of the child to leisure and cultural activities. The Committee is also concerned at the increasing severity and frequency of bullying, particularly against children of foreign origin, and the use of mobile telephones and the internet in carrying out such bullying.

이러 유엔은 사교육이 여가와 문화 활동에 대한 아동 권리의 충분한 실현에 방해가 된다는 점을 들어 “사교육에 대한 광범위한 의존의 근본 원인과 사교육에서 비롯되는 대학 진학시 불평등을 해결할 수 있도록 공교육을 강화하기 위한 노력을 증진”하라고 권고했습니다. 또한, 협약 31조에 따라 여가, 문화, 및 오락 활동에 대한 아동의 권리를 보장하라고 권고하였습니다.(2011년 제3·4차 최종건해 63항, 그림 2 참조)

<그림2> UN아동권리위원회 2011년 제3·4차 최종견해 63항 영문·국문

**63. The Committee recommends that the State party:**

**(a) Evaluate its current system of education and related examinations, with due regard to article 29 and the Committee's general comment No. 1 (2001) on the aims of education;**

**(b) Increase its efforts to strengthen public education with a view to addressing the root causes of the widespread dependence on extra-curricular private education and the resulting inequality in access to higher education;**

**(c) Ensure the right of children to enjoy adequate leisure, cultural and recreational activities, in compliance with article 31 of the Convention;**

**(d) Systematically collect information on specific outcomes related to achieving equality in access to school for inclusion in the State party's next periodic report;**

**(e) Strengthen the measures taken to combat bullying, pay special attention to children of foreign origin, and ensure the participation of children in the initiatives aimed at reducing bullying. Such measures should also address new forms of bullying and harassment outside classrooms or school yards, including by mobile telephone and in virtual meeting places.**

63. 위원회는 대한민국에 다음의 사항을 권고한다:

a) 협약 29조 및 교육의 목적에 관한 위원회의 일반논평 No.1(2001)을 고려하여, 현 교육 및 관련 시험 제도를 평가하라.

b) 사교육에 대한 광범위한 의존의 근본 원인과 사교육에서 비롯되는 대학진학 시 불평등을 해결할 수 있도록 공교육을 강화하기 위한 노력을 증진하라.

c) 협약 31조에 따라, 여가, 문화 및 오락활동에 대한 아동의 권리를 보장하라.

d) 당사국의 다음 정기보고서에 포함시킬 수 있도록, 학교에 대한 접근성에 있어 평등을 이룩하는 데 관련된 구체적 결과에 관한 정보를 체계적으로 수집하라.

(발췌: 유니세프 한국위원회 한국의 아동권리협약 이행 상황 중)

유엔아동권리위원회는 놀 권리 침해가 과도한 학습에 원인이 있다는 점을 인식하고, 구체적으로 사교육을 지목하였습니다. 하지만 아동의 놀 권리 증진을 위한 그간의 대안은 주로 놀이 프로그램 확충, 인프라 조성 등 여건에만 초점이 맞추어져 있습니다. 유엔의 문제인식과는 상당한 거리가 있습니다. 권고 후 4년이 지난 지금, 우리나라 아동의 놀 권리는 전혀 나아지지 않았고 오히려 더욱 과중한 학업 부담만 늘어나고 있습니다.

■ 유엔의 권고 이후 우리 나라 상황 : 우리 나라 아동은 다른 OECD 국가보다 하루에 3시간 더 공부에 시달리고, 놀기 좋은 시간을 빼앗기는 등 절대적 놀이시간 부족을 겪고 있음

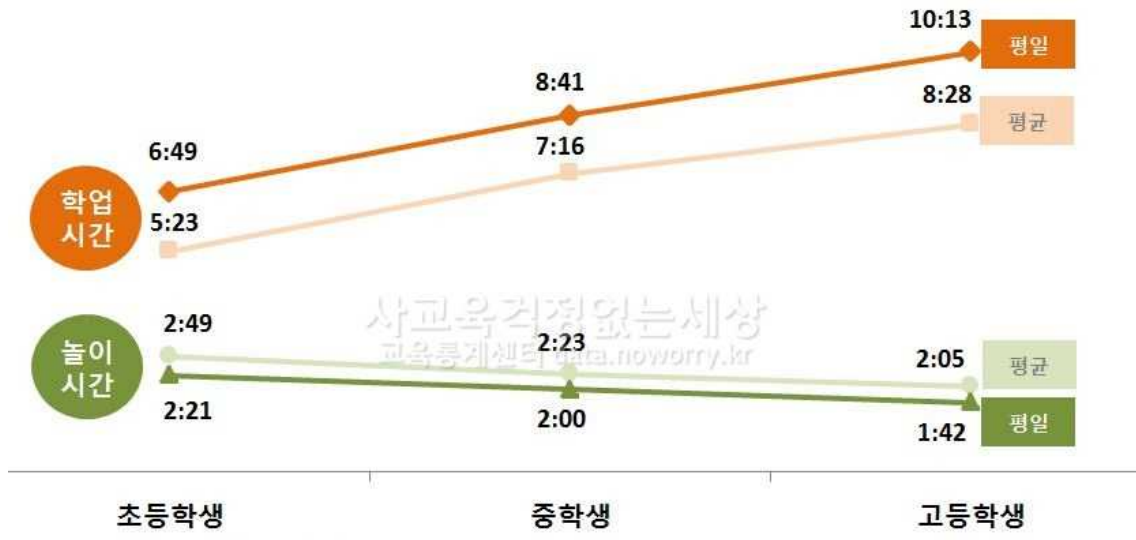
통계청의 2014 사교육비 조사(2015)에 따르면, 사교육과 방과후 학교를 포함한 실질적 사교육 시간은 초등학생이 주당 12.1시간, 중학생이 주당 12.9시간, 고등학생이 주당 15.1시간입니다. 절대 적지 않은 시간이며, 상급의 학생일수록 늘어나는 양상입니다. 다른 선진국들과 비교할때도 우리나라 아동의 학습시간 실태는 더욱 심각하였습니다. 보건복지부가 OECD국가들을 대상으로 한 조사결과에 따르면, 우리나라 청소년(15~24세)들은 하루 평균 7시간 50분으로 OECD 평균보다 약 3시간 정도를 더 공부하고 있는 것으로 나타났습니다. 영국 3시간 49분, 독일 5시간 2분, 핀란드 6시간 6분 등과 비교하면 월등히 많은 시간인 것입니다.

2014 생활시간조사(통계청, 2015)에 근거한 사교육의 특징은 먼저 ‘매우 놀기 좋은 시간’을 침해한다는 것입니다. 학교의 학습시간은 아동의 놀이시간 중에서도 황금시간을 침해하고 있으며 그 중심에는 학원 등을 비롯한 사교육이 버티고 있습니다.

또한 토요일과 일요일의 학습시간이 중학교에서 급격히 증가하여 고등학교까지 이어짐을 확인할 수 있었습니다. 평균적으로 초등학생은 약 1시간 11분, 중학생은 약 3시간 14분, 고등학생은 약 3시간 52분씩 주말에도 학교활동외 학습에 참여하고 있었으며, 이는 주말에도 여전히 학업 부담에서 벗어나지 못하는 현실을 드러내고 있습니다.

마지막으로 상위 학급으로 올라갈수록 학습시간은 길어지는 반면, 놀이시간은 줄어들고 있다는 사실입니다. 평일을 기준으로 초등학생에 비해 고등학생은 학업시간이 약 3시간 이상 많고 놀이시간은 약 40분 정도 더 적습니다. 늘어나는 학업압박과 줄어드는 놀이시간으로 고등학생은 전체 아동 중에서도 가장 놀 권리의 침해가 높다고 볼 수 있습니다.

<그림 3> 학교급별 학업 및 여가시간 추이



※자료: 통계청 「생활시간조사(2014)」

■ 사교육 결정에 있어 “초등학생은 75.6%가 부모에 의해” 이루어지는 등 아동의 의사가 배제되는 질적 침해도 만연

놀이에 필요한 요소 중 하나인 ‘의사표현의 자유’ 또한 사교육으로 인해 심각하게 침해당하고 있었습니다. 사교육에 참여하는 의지는 본인의 의사보다는 부모의 의지를 반영하는 경우가 더 많기 때문입니다. 통계청 사교육 의식조사 중 ‘사교육 참여여부 결정 주체’를 살펴보면, 학교급과 관계없이 사교육은 부모에 의해 이루어지고 있음을 알 수 있습니다. 아동의 놀이시간을 침해하고 있는 사교육에 참여하는 과정에서 아동은 철저하게 배제되고 있는 것입니다.

<그림 4> 학교급별 사교육 참여여부 결정 주체 변화(%)



※자료: 통계청 「사교육비-의식조사(각년도)」

사교육에 의해 절대적 놀이시간이 줄어드는 것도 문제지만, 아동이 자유롭게 자신의 의사를 표

현할 수 없다는 현실은 놀 권리 침해가 단순히 양적인 시간 침해뿐만 아니라 질적인 측면에서도 이루어지고 있음을 알 수 있습니다.

■ “조기영어부터 선행학습까지”, 입시를 정점으로 한 우리나라 사교육 현실은 아동 불행의 핵심원인이며 시급히 개선되어야 함

우리나라 아동은 영유아부터 고등학생까지 촘촘한 사교육의 틀 안에 갇혀있습니다. 영유아 단계에서는 조기교육의 신화로 인한 교과 선행, 과도한 외국어 교육이 영유아의 자유놀이시간을 침해하고 있습니다.

유치원과 어린이집에서까지 오후 특별활동 시간을 통해 한글, 영어, 수학과 같은 교과목 성격의 프로그램이 자리를 잡는 등 영유아 발달에 필수적인 놀이는 점점 설자리를 잃어가고 있습니다. 또한, 초등 저학년도 영어사교육에 집중적으로 노출되고 있습니다. 사교육걱정이 2014년 실시한 조사결과에 따르면, 현재 고등학생들이 가장 많이 영어교육을 시작한 시기는 초등학교 3학년이었으나, 유치원생을 둔 학부모가 영어교육을 시작하는 시기는 만3세가 가장 많은 비중을 차지하였습니다. 즉, 학년이 내려갈수록 그 영어교육을 시작하는 시기도 점차 빨라지고 있음이 밝혀졌습니다.(그림5 참조) 영유아에서 시작된 영어 사교육은 초등학교에서 오히려 강화되는 양상을 보이고 있습니다.

<그림 5> 영어 교육 시작 시기



※자료: 사교육걱정없는세상 「영유아 조기영어교육의 인식실태 분석 및 대안 마련 국회토론회 자료집(2014)」  
 - 만5세 유치원생 학부모(1,911명), 초·중고 학부모(5,717명), 서울·경기지역 유치원원장·교사(387명),  
 서울·경기지역 초등학교 1학년 학급 담임교사(602명)를 대상으로 한 설문조사 결과(조사기간: 2014년 9~10월)

우리나라 사교육 특징 중 하나는 바로 선행학습입니다. 이는 입시에서 수학이 가지는 비중·중요성과 연결됩니다. 대학입시에서 수학이 매우 중요한 선별기제로 작용하고 있기 때문에 초·중등 단계에서 미리 입시 수학을 준비하는 것입니다. 이를 위해 초등 고학년 학생은 영어와 수학을 중심으로 한 사교육이 본격적으로 시작됩니다. 이후 중학교에서는 수학 사교육이 영어 사교

육을 추월하여 고등학교에는 그 절정에 이르고 있습니다. 사교육걱정 조사에 따르면 서울 사교육과열지구 13개 학원의 수학 선행정도가 평균 4.2년으로 나타났는데, 이는 중학교 1학년 학생에게 고등학교 2학년 과정을 가르치는 셈입니다. 가장 심한 경우 7년까지도 조사되었습니다.



<그림 6> 사교육과열지구 학원의 수학선행 정도

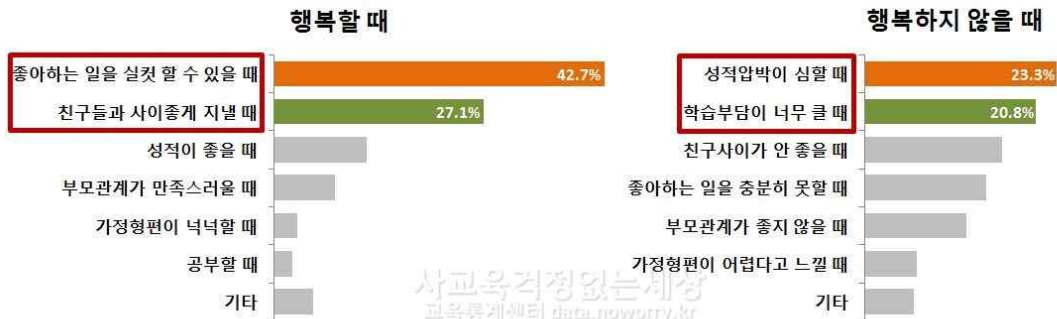


※자료: 사교육걱정없는세상 「서울 사교육과열지구 13개 학원의 수학 선행정도 조사결과(2014)」

사교육에 참여하는 중학생의 수는 약 120만명으로 추산되며, 이는 전체 중학생의 70%가 넘는 수치입니다. 입시 사교육에 심각하게 노출되는 고등학생은 약 91만명(약 50%)으로 추산되나, 실제로는 이보다 더 많을 것이라게 일반적인 시각입니다. 또한 방과후 학교는 약 137만명, 전체 고등학생의 74.7%에 이른다고 교육부는 발표하였습니다. 이처럼 사실상 대다수의 학생들이 사교육에 참여하고 있는 상황입니다.

이런 상황에서 우리나라 아동은 절대 행복할 수 없습니다. ‘2014년도 한국 어린이-청소년 행복지수 국제비교연구 결과보고서’에서 확인할 수 있습니다. ‘좋아하는 일을 친구들과 실컷 할 수 있을 때’ 행복하지만 현실은 전혀 그렇지 못합니다. ‘학습부담과 성적압박’ 때문입니다.

<그림 7> 아동이 행복할 때 vs. 행복하지 않을 때



※자료: 한국방정원재단 「2014년도 한국 어린이-청소년 행복지수 국제비교연구 결과보고서(2014)」

우리나라 아동의 행복수준이 OECD 최저라는 것도 슬프지만, 더 불행한 것은 이 사실을 누구보다 알고 있다는 것입니다. 이제는 더 이상 이 상황을 묵과해서는 안됩니다.

## ■ 아동의 놀 권리를 보장하고, 이를 위한 사회적 제도 마련이 뒷받침 되어야

이날 토론회에서 놀 권리의 주체로서 참석한 류주영 고등학생은 “사교육으로 인해 친구들과 직접 뛰어노는 시간은 점점 줄어들고, 친구들과 이야기를 나누는 시간도 줄었다. 성적향상을 이루기 위해 친구와의 추억이라는 대가를 치루게 되었다”며 학생들에게 충분한 휴식을 제공하고 친구와 경쟁하지 않아도 되는 환경을 만들어달라고 호소했습니다.

학생의 호소에 화답하듯 이날 자리를 함께한 모든 발제자와 토론자는 우리나라 아동의 놀 권리를 보장하고, 또 이를 위한 방안이 강구되어야 한다는 점에서 의견을 일치했습니다. 특히 놀권리 보장을 위한 실제적 대안으로 노용운 사교육걱정 선임 연구위원은 ①학원법 개정을 통한 교습시간 축소, ②유아교육법·영유아보육법 개정을 통한 교육·보육기관내 교과목 프로그램 운영 금지, ③선행교육규제법 개정을 통한 학원의 과도한 선행학습금지 등을 주장하였습니다.

토론과정에서 현소혜 성균관대 법학전문대학원 교수는 아동이 주체적으로 권리를 주장하고 향유할 수 있어야 한다고 주장했습니다. 탁경국 변호사 또한 과도한 사교육 시장에 대한 규제대책이 필요하다는 점에는 동의하면서도, 평가체제와 같은 근본적인 변화가 동반되지 않으면 실효성이 미미할 수 있다는 의견을 밝혀 중장기적 제도개선을 주문하였습니다. 오명화 학부모는 사교육을 규제하기 위한 제도 개선방안에는 공감하지만, 우리 사회에 그것을 받아들일 수 있는 여건조성의 필요성을 역설하였습니다. 또한 ‘놀이는 인권의 문제’ 이기에 아이들의 인권을 위해 놀이가 존중되어야 한다는 점을 강조했습니다.

실제적 사례로 천미경 강원도교육청 학교혁신과장은 강원도교육청의 놀이 교육정책을 소개했습니다. 제도변화를 통해 아동의 학교생활과 놀이활동이 얼마나 개선될 수 있는지를 보여주었습니다. 방과후 교실을 교과학습 중심에서 특기적성활동으로 바꾸고, 학교에서의 놀 시간 100분 확보 등 교육청과 학교현장의 의지와 실천으로 얼마든지 아동의 삶이 개선될 수 있다는 것을 증명한 것입니다.

## ■ 우리의 요구

1. 정부는 유엔아동권리위원회가 한국 아동의 놀 권리 침해의 주범으로 지목하며 권고한 사교육 대책에 대한 이행 여부를 2017년까지 국가보고서를 제출해야 합니다. 이에 정부는 영유아에게까지 심각히 확대된 사교육 문제 해결을 위한 정부-민간 공동특별대책기구를 구성하여 철저한 이행에 착수하길 바랍니다.

2. 학원법 개정을 통한 학원 교습시간을 규제해 아동의 놀이시간을 실질적으로 확보해야 합니다. 교습시간과 관련한 각 시도 조례에 위임하고 있는 학원 운영시간 기준을 전국적으

로 일괄 적용해 새벽시간, 심야시간 교습행위를 규제하고 최소한 일요일이라도 학원 휴강을 의무화해야 합니다.

3. 유아교육법 및 영유아보육법 개정을 통해 교육·보육기관 내 교과목 성격의 특별활동 운영이 금지되어야 합니다. 현재 어린이집과 유치원에서는 유아가 누리과정을 마친 오후 시간에 참여하는 특별활동, 특성화프로그램이 초등선행 목적의 한글, 영어, 수학과 같은 교과목 프로그램이 진행되고 있습니다. 이에 법 개정을 통해 취학 전 영유아를 대상으로 하는 교과목 성격의 프로그램 운영은 금지하고, 예체능 중심의 특별활동이 운영되어야 합니다.

4. 선행교육 규제법이 공교육 현장뿐 아니라 사교육에도 적용될 수 있도록 법 개정을 실시해야 합니다. 학원에서도 학교별로 공시하는 당해 연도 학교교육과정보다 앞선 내용에 대해 교육하는 것을 금지해야 합니다. 과도한 학원 선행교육을 규제함으로써 불필요한 학원 수강 시간을 줄이고 학생들이 개인시간을 건전하게 활용할 수 있도록 해야 할 것입니다.

사교육걱정은 앞으로 유엔이 권고한 교육제도 개선과 사교육 문제 해결을 위한 노력을 지속할 것이며, 관련 대책 마련을 정부에 촉구하겠습니다.

2015. 8. 5. 사교육걱정없는세상  
(공동대표 송인수, 윤지희)

※ 문의 : 정책대안연구소 선임 연구위원 노용운(02-797-4044/내선번호 510)